

# 日本与 2015 年后国际发展议程\*

## ——政策讨论与核心主张

贺 平

**【内容提要】**本文梳理了日本参与 2015 年后国际发展议程讨论的主要进程和核心主张，认为其表现出五个特点。第一，日本尽管参与了制定 2015 年后议程的绝大部分组织和活动，但其政府行为并不十分积极，与其在制定联合国千年发展目标时的表现相比，亦有不小差距。这与国际社会力量结构的变化以及日本自身“援助外交”能力和意愿的调整息息相关。第二，整体积极性的下降导致日本政府尚未制定全面的立场文件，也缺乏对于所有议题的综合性阐述，而是追求健康、防灾等若干政策领域的“重点化”。第三，在政府积极性有所弱化的情况下，日本的市民社会和非政府组织起到了较为积极的作用，因此国内的政策讨论和舆论宣传不失充分。第四，从整体上看，参与主体更为多元，并保持相对频繁和密切的互动。第五，政策讨论和立场宣示的手段更为多样。

**【关键词】**2015 年后国际发展议程 日本外交 政府发展援助 人的安全保障 伙伴关系

**【作者简介】**贺平，复旦大学国际问题研究院、金砖国家研究中心副教授

**【中图分类号】**D815.4/D813.32

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)04-0082-18

---

\* 本文是 2013 年国家社科基金青年项目（13CGJ029）和复旦大学自主科研项目的中期成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

2015 年是实现 2000 年制定的联合国千年发展目标 (MDGs) 的最后期限。2014 年 9 月将正式启动 2015 年后国际发展议程 (Post-2015 Development Agenda, 以下简称“2015 年后议程”) ① 的政府间谈判。国际社会对于这一议程的讨论日益升温, 日本亦参与其中。发展援助、全球性问题、经济外交是当前日本外交的重点领域, 2015 年又恰逢联合国成立 70 周年, 对于日本的“联合国外交”乃至“入常战略”有着重要的意义, 因此有必要特别关注其政策讨论与核心主张。

日本国内有相当一部分人认为, 日本拥有 MDGs 的“首创权”, 因其于 1996 年提出了《发展援助委员会新发展战略》; ② 应加强宣传并在今后进一步发挥日本的智力贡献。③ 客观上, 日本也具有大量发展中国家发展所需的技术、资金、人才和经验, 在政府开发援助 (ODA) 中积累了长期的实践, 这些都为日本在 2015 年后议程的设定中力图扮演某种“领导角色”提供了一定的条件。④ 本文将梳理日本参与 2015 年后议程政策讨论的主要脉络, 评析其核心主张及背后的基本动因, 进而总结其特点和启示。

## 一、日本参与酝酿 2015 年后议程：进程与立场

### (一) 相互交织的两个目标

日本国内普遍将 2015 年后议程和 2012 年“里约+20 峰会”确立的可持续发展目标 (SDGs) 视为相互交织的两个目标, 并参与了其背后的两个进程。

第一个进程主要围绕 2015 年后议程本身, 核心是 2012 年 7 月成立的联合国秘书长 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组 (High Level Panel of

① 在部分日文和英文文献中, 有时又称为“2015 年后国际发展目标”、“2015 年后国际发展计划”、“后千年发展目标”等, 为行文方便, 除个别地方之外, 本文统一表述为“2015 年后国际发展议程”。

② 日本外務省「DAC 新開発戦略 (21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献) 序文及び要」、1996 年 5 月 DAC 第 34 回上級会合で採択、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/sei\\_1\\_10.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/sei_1_10.html)。

③ 「地球システム制約下のポスト MDGs (持続可能性目標: SG) -さらなる課題の特定化へ向けて-」、東京工業大学、公益財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES)、国連大学高等研究所 (UNU-IAS)、2012 年 12 月、30 頁。

④ 弓削昭子「ポスト 2015 開発アジェンダ 日本の役割」、NHK、2013 年 11 月 14 日、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/173132.html>。

Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 以下简称“高级别小组”），日本前首相菅直人一度是该小组 27 人的成员之一。<sup>①</sup> 高级别小组于 2013 年 5 月提交的报告为后续的政策讨论奠定了初步的基础。<sup>②</sup> 部分地以此为基础，联合国秘书长潘基文于 2013 年 7 月发表了报告，并在联合国系统内开展了各种形式的专题辩论和高级别会议。

日本在这一进程中参与的最重要活动在于“后千年发展目标联络小组”（Post-MDGs Contact Group）。早在关于 2015 年后议程的全球讨论正式展开之前，作为非正式的意见交换平台，这一联络小组就于 2011 年 12 月成立，由来自约 20 个国家、国际组织、研究机构、民间社团的代表组成。日本在其中扮演了某种主导角色。截至 2013 年年末，这一联络小组已经举行了六次会议，并于 2012 年 9 月向高级别小组提交了报告。时任外务大臣玄叶光一郎还在 2012 年 9 月于纽约召开的第 67 届联大并行活动中担任主席，介绍了联络小组的主要观点。

这一进程尽管不乏日本的身影，但总体上日本的参与程度并不高，也尚未提出具有重大国际影响力的政策提案。例如，日本参与了联合国经社理事会（ECOSOC）特别部长级会议、联合国关于法治的高级会议（High-level Meeting on the Rule of Law）、关于和平建设和国家建设的国际对话（International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding）等联合国系统内涉及 2015 年后议程准备工作的政府间磋商和相关会议。作为联合国工业发展组织（UNIDO）的代表，西川泰藏成为联合国开发计划署（UNDP）顾问委员会的成员。有 225 个日本公司、非政府组织等机构的代表参与了联合国全球契约（UNGC）的活动。曾担任日本财务省副财务官的石井菜穗子以全球环境基金（GEF）首席执行官的身份成为联合国可持续发展行动网络（Sustainable Development Solutions Network, 以下简称“可持续发展行动网络”）领导委员会和执行委员会的成员之一。

第二个进程主要围绕 SDGs，重点是 2012 年 6 月召开的联合国可持续发

---

<sup>①</sup> 菅直人在参加了 2012 年于纽约和伦敦召开的两次会议后已退出这一小组。

<sup>②</sup> The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, New York: United Nations, May 2013.

展大会（“里约+20 峰会”）及其后续活动。这一进程的任务是确立“可持续发展目标”的具体内容，并讨论是否以及如何将其融入最终的 2015 年后议程。以杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）为代表的一部分学者倡议，应从传统的以减贫扶贫为核心的 MDGs 向 SDGs 转变。与之相对应，日本与澳大利亚、哥伦比亚等几个国家强烈主张，应将两个目标合二为一。<sup>①</sup> 这一观点在“里约+20 峰会”上逐渐成为共识。

日本派出了 130 人规模的政府代表团参加“里约+20 峰会”，设立了以灾后重建和环境技术为核心的“日本展厅”、开展了“日本日”活动，并主持了以可持续发展和减贫为主题的并行活动。在此次峰会上，玄叶光一郎发表了《绿色未来倡议》，强调日本将从普及环境未来型都市、向绿色经济转变、开展防灾合作以创造强韧社会等三个方面发挥积极作用，并承诺在今后三年内再生能源和防灾领域为发展中国家各提供 30 亿美元的援助，建立一万人规模的“绿色合作队”。<sup>②</sup> “里约+20 峰会”最终采纳了题为《我们憧憬的未来》（*The Future We Want*）的报告。在报告的事先准备阶段，小野田真二、冲村理史等日本学者分别参加了筹备委员会、成果文件讨论会和全会等，部分反映了日本的立场。<sup>③</sup>

在可持续发展议题上，日本一直是主要的参与者和倡导者之一。从 2005 年生效的关于全球气候变化的《京都议定书》到 2010 年采纳的关于生物多样性的“爱知目标”和《名古屋议定书》，都有日本积极推动的影子。在酝酿 SDGs 的过程中，除了将“人的安全保障”作为指导理念和强调“共同而有区别的责任”之外，日本政府还提出了“政策工具箱”（toolbox）和“绿色经济战略”等概念，前者包括防灾、能源、粮食安全保障、水资源保护和灵活

<sup>①</sup> United Nations General Assembly, “Secretary-General’s Initial Input to the Open Working Group on Sustainable Development Goals,” December 12, 2012, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1494sgreportsdgs.pdf>; 東京工業大学、公益財団法人地球環境戦略研究機関、国際連合大学高等研究所「持続可能な開発目標 (SDGs) に関する国際動向：各国アンケート調査の結果から」、2013 年 1 月。

<sup>②</sup> 外務省「国連持続可能な開発会議（リオ+20）玄葉外務大臣演説」、2012 年 6 月 20 日。

<sup>③</sup> 小野田真二、冲村理史「国連持続可能な開発会議（リオ+20）交渉と地球環境ガバナンス——グリーン経済の議論を中心に——」、『総合政策論叢』、第 25 号、2013 年 2 月；小野田真二「Rio+20 からの SDGs 議論の整理」、グリーンエコノミーフォーラム／「環境・持続社会」研究センター（JACSES）、2013 年 10 月 5 日。

利用、可持续的城市建设、关于可持续发展的教育、地球观测系统(GEOSS)、生物多样性等多个政策领域的经验。这一主张得到欧盟和韩国等部分国家的赞同。此外,日本政府还提出应将“幸福度”作为补充单纯国内生产总值(GDP)的重要指标,这一幸福度由经济社会状况、身心健康、人际关系等三大支柱组成。<sup>①</sup>该提议也取得了不丹等部分国家的支持。

与2015年后议程的一系列进程相比,日本在SDGs进程上的表现更为积极,也提出了寻求国际认同的若干政策倡议。日本参与的“里约+20峰会”的主要后续活动包括以下三个方面。首先,日本与伊朗、尼泊尔同属联合国大会可持续发展目标开放工作组(Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals,以下简称“开放工作组”)的30个成员之一。鉴于高级别小组成员由联合国秘书长任命,与各成员的本国政府并无直接联系,且涉及国家极为有限,仅是一种高层咨询而已,日本国内甚至认为,其报告难逃束之高阁之命运。<sup>②</sup>故相对而言,日本对开放工作小组更为重视。其次,“关于可持续发展的高级政治论坛”(High Level Political Forum, HLPF)于2013年9月24日召开了第一次会议。这成为重新执政的自民党政府集中阐述自身立场的一个重要舞台。9月23日,岸田文雄外务大臣在联合国介绍了日本政府对2015年后议程的三点主张。第一,为了实现各种发展目标,经济增长和创新就业必不可少。只有在建立基础设施、培养人才、将由增长获得的财富再度投资于经济和社会发展,才有可能实现削减贫困特别是消除极度贫困的目标。第二,有必要充分应对各种社会扭曲,即应对国内贫富差距,重视地球环境的承载能力,实现可持续的发展。此外,还应关注妇女、儿童、青年、残障人士、战乱地区百姓等各种社会弱势群体。为此,有必要以“人的安全保障”为指导理念。第三,在创造应对灾害的强韧社会时也应具有“以人为本”的思想,援助和保护灾民,使其实现灾后重建和自立。<sup>③</sup>9月25日,

---

<sup>①</sup> 地球環境戦略研究機関「リオ+20に向けた主要国・機関のポジションの整理」、2012年1月11日；三菱総合研究所「リオ+20に関する国際的な検討状況」、2011年7月。

<sup>②</sup> シンポジウム「2016年以降に目指すべき世界のあり方を考える-ポストMDGs議論の進捗とSDGs策定プロセスの現状-」、2013年6月28日。

<sup>③</sup> 外務省「「人々のニーズ:ポスト2015年開発目標に関する世界規模協議の報告書」岸田外務大臣ステートメント」、2013年9月23日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3\\_000404.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000404.html)。

岸田文雄又出席了“2015年后：健康与发展”边会，并担任活动主席。再次，截至 2014 年 5 月，可持续发展融资专家委员会（Committee of Experts on Sustainable Development Financing, CESDF）已经举行了四次会议。日本外务省国际合作局参赞大菅岳史是 30 位专家成员之一。

## （二）创造和利用多边舞台

除了上述两个主要进程之外，<sup>①</sup> 日本政府还主动创造和利用多种国际场合，宣传其对 2015 年后议程的观点立场。

2011 年 6 月在“3·11 东日本大地震”后仅仅三个月，MDGs 后续会议（Follow-up Meeting）就在东京召开。会后发表的主席声明将健康、教育、消除实施差距、建立伙伴关系作为加速实现 MDGs 的四大关键。在参加 2013 年 9 月的联大一般性辩论时，安倍晋三首相呼吁应将“人的安全保障”理念作为 2015 年后议程的指导理念，并特别提到了实现“医疗全覆盖”（UHC）和“防灾的主流化”的两大议程。<sup>②</sup>

此外，2012 年 10 月在东京召开的国际货币基金组织（IMF）和世界银行年会、2013 年 6 月在横滨召开的第五届东京非洲发展国际会议（TICAD-V）、2013 年 12 月在东京召开的东盟—日本领导人特别会议，均成为日本政府宣传和推广其政策主张的重要国际舞台。除了政策倡议之外，日本政府还陆续做出若干援助承诺。例如，在 2010 年 9 月 22 日的联大发言中，菅直人首相发表了题为《对下一代的承诺》的演讲，提出了所谓的“菅承诺”，强调为了实现 MDGs，日本政府将从 2011 年开始的五年内分别在健康和领域提供 50 亿美元和 35 亿美元的援助。<sup>③</sup> 又如，2014 年 1 月安倍晋三访问非洲四国之际，承诺截止到 2016 年将为日本企业的对非基础设施投资提供 20 亿美元（约合 2100 亿日元）的日元贷款。

<sup>①</sup> 需要指出的是，“里约+20”进程本身并不是 2015 年后议程的一部分；在开放工作组成立之后，SDGs 被纳入 2015 年后议程讨论，才成为该议程的一部分，但“里约+20”的后续活动仍是相对独立的：2015 年 9 月将在纽约召开 2015 年后议程的峰会，同年 11 月将在巴黎举行与“里约+20”相关的峰会。

<sup>②</sup> 外務省「ミレニアム開発目標 (MDGs) 特別イベントにおける安倍総理ステートメン」、2013 年 9 月 25 日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3\\_000416.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000416.html)。

<sup>③</sup> 「MDGs 国連首脳会合 総理演説「次世代への約束」」、2010 年 9 月 22 日、[www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201009/22speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201009/22speech.html)。

## 二、日本的核心主张评析

根据 2014 年 5 月开放工作小组第 11 次会议前的统计，在 16 个重点领域（focus area）的共 140 项指标中，日本共赞同其中的 8 项，包括：到 2030 年消除极端贫困；实现“医疗全覆盖”；到 2030 年将与水相关疾病造成的死亡率和重大伤残降低一定比例，减少由此造成的经济损失；到 2030 年使经济活动中能源和资源的生产率提高一定比例；到 2030 年通过预防、减量、循环和重新利用使废弃物减少一定比例；使经济活动的资源生产率提高一定的比例；到 2030 年加倍努力，提升对于构建自足和可持续生活方式文化的认知；到 2030 年，使废弃物和残油的海洋排放和海洋污染降低一定比例等。<sup>①</sup>

值得注意的是，日本政府在“开放工作组”第 11 次会议上表示赞同的指标并不限于上述 8 项。根据参加会议的日本外务省全球问题审议官南博等的发言材料，在第一个（消除贫困、建立共享的繁荣和促进公平）、第二个（可持续农业、粮食安全与营养）、第六个（水与卫生）、第七个（能源）、第十三个（海洋资源和海洋的保护与可持续利用）等重点领域中，日本政府就分别支持其中的 3 项、4 项、5 项、3 项、3 项指标。<sup>②</sup>

在此表态之前，2014 年 1 月，参议员武见敬三曾比较全面地阐述了 2015 年后议程所面临的课题以及日本的愿景（vision），<sup>③</sup>不但反映了其在日本国际合作议题上的政策影响力，而且与安倍本人及其政府高官的言论高度吻合（表 1）。

对照上述日本政府官员的言论和日本政府的官方立场，大致可以归纳出以下四大要点。

### （一）将“人的安全保障”作为核心指导理念

自森喜朗政府起，“人的安全保障”就成为日本外交的重要支柱，在其 ODA 大纲和 ODA 中期政策中也予以重点强调。1999 年，在日本政府的主导

<sup>①</sup> “Working Document for 5-9 May Session of Open Working Group,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 5-9 May 2014.

<sup>②</sup> Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 5-9 May 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/owg11.html>.

<sup>③</sup> 武见敬三「ポスト 2015 年開発目標への日本のビジョン」、環境研究総合推進費 S-11・Beyond MDGs Japan 合同公開シンポジウム、2014 年 1 月 17 日。

表 1: 2015 年后议程的主要课题与日本的应对

2015 年后议程的主要课题	日本的应对
以现行 MDGs 为基础, 吸取其经验和教训 <input type="checkbox"/> 保持简洁明了的特性 (包括梳理和整合各个目标) <input type="checkbox"/> 以消除贫困为中心 (考虑可持续发展)	在制定雄心勃勃、富有动员力的目标方面, 由日本发挥主导作用
突出经济增长和就业 <input type="checkbox"/> 经济增长和就业是财富创造的源泉 <input type="checkbox"/> 以高质量的经济增长 (绿色、包容性的增长) 为目标	灵活运用日本的技术
关注国内贫富差距的扩大 <input type="checkbox"/> 全世界约 3/4 的贫困人口在中等收入国家 <input type="checkbox"/> 平衡性和包容性是关键	重视日本企业的投资对象——亚洲
应对过去十年间国际社会的变化 <input type="checkbox"/> 将“人的安全保障”作为指导理念之一 <input type="checkbox"/> 改善健康、教育等主要领域的课题和指标 (在健康领域, 重视“医疗全覆盖”) <input type="checkbox"/> 应对防灾、粮食安全保障、营养等新的课题 <input type="checkbox"/> 民间部门的参与, 发挥新兴国家和非政府组织的作用	确立日本式的援助风格和新的伙伴关系
推进发展中国家自身的努力 (主人翁意识) <input type="checkbox"/> 强化治理, 促进发展中国家国内资源的动员	提升发展效果, 关注弱势国家

资料来源: 武見敬三「ポスト 2015 年開発目標への日本のビジョン」、環境研究総合推進費 S-11・Beyond MDGs Japan 合同公開シンポジウム、2014 年 1 月 17 日、3 頁。

下, 联合国设立了“人的安全保障基金”, 截至 2014 年 1 月其累计援助金额达到 428 亿日元, 涉及 87 个国家和地区的 217 个项目。<sup>①</sup> 日本政府强调, “人

<sup>①</sup> 外務省国際協力局「ポスト 2015 年開発アジェンダと人間の安全保障」、2014 年 3 月

的“安全保障”的理念是对传统的“国家安全保障”的一种重要补充，与 MDGs 和 2015 年后议程有着内在契合。根据日本政府的倡议，“人的安全保障”遵循三大路径。<sup>①</sup> 首先是强调对个人的保护以及个人能力自我强化相结合的路径，从而与“绝不放弃每一个个体”的原则紧密联系起来。另一方面，强调个体意味着进一步提升对一国国内社会弱势群体和国际社会中弱势国家的重视，从而有助于解决 MDGs 未能有效应对的贫富差距过大等问题。而多领域交叉、综合性的路径与多个行为主体“全员参加型”的路径又与 2015 年后议程的实现手段相吻合。因此，对“人的安全保障”的强调也取得了韩国等部分国家的支持。开放工作小组的讨论尽管并未使用“人的安全保障”的表述，但其对于广泛的、多维度的“人权”和“基本自由”的强调，以及对于“人权主流化”和“发展权”的呼吁均与“人的安全保障”的理念有着内在的联系。<sup>②</sup>

## （二）对 MDGs 的评估和反思

日本国内将 MDGs 的优点归结为以下四点。第一，在目标内容方面，MDGs 针对贫困问题和“人的基本需求”提出了简洁、明确的定量目标，从而将发展中国家置于政策的优先位置，并提高了各个利益攸关方对于目标和实际实施之间“距离感”的共同的问题意识。第二，在目标设定方法方面，MDGs 数量较少，清晰易懂，并在有限的目标内综合考虑了各个领域。第三，在制度设计方面，确保 MDGs 有效实施的机制值得积极肯定，例如联合国峰会后续追踪的国际机制、监控路径、以结果为导向的管理方法等。第四，在确保融资支持方面，MDGs 主要采取了以发展中国家为对象的援助路径，因此在这一目标导入后有效抑制了欧美的“援助疲劳”，其 ODA 有所增长。上述优点都值得在 2015 年后议程中坚持和深化。<sup>③</sup>

与此同时，MDGs 在具体领域、目标设定方法、目标设定的视角等方面也存在三个有待改进之处。第一，小目标的数量较少、过于狭窄，如在健康领

---

31 日、10 頁。

<sup>①</sup> 外務省「人間の安全保障 人々の豊かな可能性を実現するために」、2011 年 10 月。

<sup>②</sup> “Co-Chairs Summary Bullet Points for OWG-6,” Sixth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 9-13 December 2013.

<sup>③</sup> 「地球システム制約下のポスト MDGs（持続可能性目標：SG）－さらなる課題の特定化へ向けて－」、20 頁。

域，对于艾滋病防治的援助较多，但对母婴健康的援助仍显不足；又如，在环境领域，应添加大气污染等地方性公害等小目标。第二，以发展中国家为中心的目标设定在发达国家内导致将 MDGs 等同于 ODA 的某种误解，未能有效发挥“规范性目标”的作用。第三，缺乏 MDGs 达成之后的更大目标，也缺少不同层次的路径以及各个课题之间的联系，后续路线图亦付之阙如。<sup>①</sup>

基于以上对比，在确定 2015 年后议程时必须注意以下三大要素。首先，在确定参与方和设定目标时，必须确保各个利益攸关方的参与。其次，必须基于 MDGs 等已有条约之间的关系，确保某种连续性，同时将后者缺乏的视角和目标纳入新的议程中。再次，在“资源环境制约”的前提下，在设立各个目标和领域时，应充分考虑自然科学制约条件与各国政策课题之间的联系，如水资源、粮食、能源等领域之间的关联（nexus）等。<sup>②</sup>

### （三）基于过去十年的变化设置新的议程

日本认为，MDGs 存在的不足，既是设置初期遗留的种种缺陷的结果，也与过去十年间国际社会的变化息息相关。因此，在考量 2015 年后议程时既要“朝后看”，更要“朝前看”。一方面，在八个 MDGs 中，健康、教育等目标并未完全实现，特别是在母婴健康、卫生、缩小收入差距等领域的进展相对落后，撒哈拉以南非洲地区的情况更不甚理想。这些都理应在新的议程中加以弥补和完善。另一方面，防灾、食品安全等新兴课题日益受到全球的重视，有必要通盘考虑，妥善纳入新的议程之中。又如，在消费和生产的可持续发展这一重要议题方面，也应该从资源生产率、重复利用和循环、废弃物处理等前后连接的三个阶段妥善处理。<sup>③</sup> 在新的议题方面，日本政府着力强调了健康和防灾两大议题。

首先，“国际医疗外交”成为当前日本外交的一个重要战略。2013 年 5 月，安倍晋三提出了“国际健康外交战略”的构想，因此，包括“医疗全覆盖”、母婴健康、HIV/AIDS、三大传染病、非传染性疾病在内的健康议题也

<sup>①</sup> 同上、20-21 頁。

<sup>②</sup> 同上、22 頁。

<sup>③</sup> “Japan’s Proposal on Focus Area 11 at the 11th Session of SDGs-OWG,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9866japan8.pdf>.

成为日本在参与设定 2015 年后议程中主张的重要议题。<sup>①</sup> 日本的“国际健康外交战略”具有三大目标：解决与医疗相关的国际课题（为发展中国家实现 MDGs 和改善医疗服务作出贡献）；扩大日本在国际医疗卫生领域的作用；有效利用日本的医疗产业及其技术能力。<sup>②</sup> 2013 年 9 月 14 日，安倍晋三在《柳叶刀》（*The Lancet*）发表署名文章，阐述了“医疗全覆盖战略”的三大目标：第一，改善包括妇女等弱势群体在内的全体国民的健康；第二，实现从“以病为本”到“以人为本”的转换，应对所有人的健康需求；第三，帮助受援国自主应对健康挑战，在有限的预算内实施满足多种需求的健康政策。<sup>③</sup>

其次，“3·11 东日本大地震”及其引发的海啸和核泄漏等后续事故使日本对防灾、救灾和灾后重建的意识和行动提高到了前所未有的程度。无论是作为受灾国，还是作为援助国，日本始终站在国际防灾合作的前线，积累了大量有益的经验教训。2005 年在兵库县召开的第二届联合国防灾世界会议通过了《兵库行动计划》，用于指导 2005—2015 年十年间的全球防灾救灾。2012 年世界银行年会特别活动在“3·11 东日本大地震”的主要受灾地之一仙台召开，会议形成了以“灾害风险管理主流化”为主旨的《仙台报告》。<sup>④</sup> 日本政府对于防灾议题的重视也取得了一定的国际支持，集中体现在 2014 年 1 月开放工作组的第七次会议上，会议在高度评价《兵库行动计划》的同时呼吁建立第二个行动计划。<sup>⑤</sup> 2014 年 2 月开始，日本又与世界银行开始实施新的共同防灾项目。日本政府甚至主张，鉴于防灾减灾的跨领域特性，应将其作为消除贫困中的首要倡议。<sup>⑥</sup> 2015 年 3 月，还将在仙台市召开第三届联合

---

<sup>①</sup> “Japan’s Proposal on Focus Area 3 at the 11th Session of SDGs-OWG,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9854japan5.pdf>.

<sup>②</sup> 外務省「国際保健外交戦略」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005947.pdf>.

<sup>③</sup> Shinzo Abe, “Japan’s Strategy for Global Health Diplomacy: Why It Matters,” *The Lancet*, Vol. 382, September 14, 2013, pp.915-916.

<sup>④</sup> 「仙台レポート 災害に強い社会の構築のための防災」、世界銀行、2012 年。

<sup>⑤</sup> “Co-Chairs Summary bullet points for OWG-7,” Seventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, January 6-10, 2014, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3008Concluding%20Remarks%20OWG7.pdf>.

<sup>⑥</sup> “Statement by Hiroshi Minami, Deputy Director General for Global Issues of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, at the 11th Session of SDGs-OWG on Focus Areas 1 and 2,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9134japan4.pdf>.

国防灾世界会议。

#### （四）呼吁构建国际发展援助的新型伙伴关系

MDGs 中除了第八条“制订促进发展的全球伙伴关系”之外，主要针对发展中国家。而拟议中的 2015 年后议程则对包括发展中国家和发达国家在内的所有国家提出了要求。因此，日本主张在援助手法上构建援助国和受援国之间的伙伴关系，关注发展中国家国内治理的改善，强调发展援助的效果。这既有日本等主要发达国家自身面临的经济疲软、全球金融危机等因素，同时也有以金砖国家为代表的新兴经济体迅速崛起的背景。与此同时，“三边合作”或曰“北南南合作”在日本等国对外援助中的重要性日益提升。因此，日本希望在维持自身援助承诺的同时，要求发展中国家自身特别是新兴国家分担更多的责任和义务。

整体上，促进实现 MDGs 仍被普遍视为日本有效利用 ODA 的主要任务，对于提高日本的国家地位和形象亦有积极的作用。但在具体运用 ODA 的过程中又出现了若干新的变化。ODA 对 2015 年后议程的作用主要表现为三点，即：“催化”面向可持续发展的民间资源；支持伙伴国运用自身能力应对全球议程；通过相互学习和共同解决方案分享知识。<sup>①</sup> 日本对“新型伙伴关系”的强调也在开放工作组的讨论中得到了回应，包括融资、科技、知识分享和能力建设在内的多种实施手段以及实现可持续发展的全球伙伴关系成为第六次会议的核心议题。<sup>②</sup>

### 三、“官民一体”：政策讨论背后的行为主体及其互动

#### （一）朝野政党

在 2012 的日本大选中，尽管仅有社民党在其政权公约中明确提到了制定

<sup>①</sup> Masayuki Karasawa, “Design of SDGs/Post MDGs and Its Implementation-Input from Asia and Role of ODA-,” 地球システムガバナンス東京会議 2013: 21 世紀型の制度設計と多様化する行動主体, 2013 年 1 月 31 日。

<sup>②</sup> “Concluding Remarks of Co-Chairs,” 6th Session of Open Working Group on Sustainable Development Goals, December 13, 2013, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2863Concluding%20Remarks%20of%20CoChairs%20OWG6%20long%20Fri%2020631%20pm.pdf>.

2015年后议程的内容,但赢得大选胜利的自民党和公明党在其政纲中也基本覆盖了ODA与国际合作的主要内容,其中自民党的政纲涉及了MDGs、ODA增资以及是否实现ODA占国民总收入(GNI)0.7%的国际目标、制定《ODA基本法》、应对全球性问题的倡议、针对各个地区的国际合作倡议、针对各个领域的国际合作倡议等六个方面的内容,公明党的政纲还提到了对国际合作NGOs、非营利组织和其他市民社会的一般性支持政策。与此同时,社民党、共产党、民主党等主要在野政党对国际合作问题的高度重视成为推动执政党在上述议题领域加深和拓展合作的另一种力量。<sup>①</sup>日本朝野在这一议题上不乏一定的政策共识,这与日本国际发展援助的长期实践和基本战略是分不开的,也不太可能由于政局的变动或政党的更替发生颠覆性的变化。

值得注意的是,大选获胜、已建立起某种“长期政权”的自民党在其执政纲领中明确提出,ODA仍是日本实现外交施政不可或缺的手段,基于中长期战略,应积极推进ODA的“重点化”和“高效化”,从“人的安全保障”的理念出发,在质和量两个方面扩充ODA,为加速实现MDGs和制定2015年后发展目标做出积极的贡献。<sup>②</sup>

## (二) 研究机构

日本国内参与2015年后议程讨论的研究机构主要包括东京工业大学(以蟹江宪史等学者为代表)、地球环境战略研究机构(以宫泽郁穗、吉田哲郎等学者为代表)、联合国大学高等研究所等,研究对象和关注议题集中在SDGs及其与2015年后议程的关系。作为课题研究的最重要成果,2013年,蟹江宪史作为合作者在《自然》上发表署名文章。<sup>③</sup>

蟹江宪史等学者提出了如何将SDGs导入MDGs的方法论,认为SDGs等于MDGs与“可持续的地球系统”的总和。从“地球的限度”(planetary boundary)出发,他们设定了六大SDGs,即生命与充裕的生活;确保可持续的粮食供应;确保可持续的水资源;普及绿色能源;健全的、多产的生态体

---

nable Development Goals, December 13, 2013, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2863Concluding%20Remarks%20of%20CoChairs%20WG6%20long%20Fri%20631%20pm.pdf>.

<sup>②</sup> 自民党『実感を、その手に』、J-ファイル2013総合政策集、2013年、40-41頁。

<sup>③</sup> David Griggs, Mark Stafford-Smith, Owen Gaffney, Johan Rockström, Marcus C. Öhman, Priya Shyamsundar, Will Steffen, Gisbert Glaser, Norichika Kanie, and Ian Noble, “Sustainable Development Goals for People and Planet,” *Nature*, Vol.495, 2013, pp.305-307.

系；可持续的社会治理。<sup>①</sup> 宫泽郁穗等学者进而强调，在设定 SDGs 等未来目标时，必须充分重视目标建立之后的“实施”过程，即吸取 MDGs 第八个目标关于建立全球发展伙伴关系的不足，一方面根据各国各地的实际情况区别对待，另一方面通过特定的国际组织或伙伴关系真正担负起实施、评估、报告、监控发展目标的职能。<sup>②</sup>

此外，日本国际协力机构研究所也开展了相关实证研究，并提出了两大政策建议：“包容性（inclusive）发展”与“抗压力”（resilience）。包容性研究主要针对 MDGs 未能实现的领域以及各国和一国内部不同地区之间的差异，主要包括以下四个部分：为发展滞后的地区提供公共服务，建设基础设施；在考虑性别、民族等因素的基础上提供公平服务；实现有利于贫困阶层的发展；确保公共服务的质量和效果。抗压力研究则主要针对经济危机、气候变化、自然灾害、武装冲突等 MDGs 并未充分涉及的“外部冲击”及其应对问题。<sup>③</sup> 可以看出，两者均已反映在日本政府的政策倡议中。

### （三）非政府组织（NGO）

日本的非政府组织在参与酝酿 2015 年后议程的进程中也起到了相当积极的作用，例如“日本公民社会组织网络”（CSO Network Japan）、福岛县有机农业网络等非政府组织的代表就参加了“里约+20 峰会”。<sup>④</sup> 地球环境战略研究机构更是将 2015 年后议程和 SDGs 作为其重点研究项目之一，力图从亚太地区的视角出发建言献策。其研究涉及气候变动与能源、可持续消费与生产、自然资源与生态系统服务、绿色经济、商业与环境、可持续社会的政策一体化、可持续的城市发展等多个拟议中的发展议程重点领域。

2009 年 3 月成立的“全球消除贫困联盟—日本”（Ugoku/Ugokasu, GCAP Japan）是另一个代表，致力于在 2015 年之前实现 MDGs，积极参与全球性的

<sup>①</sup> 蟹江憲史、宮澤郁穗「ポスト 2015 年開発アジェンダにおける持続可能な開発目標（SDGs）のあり方」、[www.post2015.jp/dl/result/seika\\_1306141.pdf](http://www.post2015.jp/dl/result/seika_1306141.pdf)。

<sup>②</sup> Ikuho Miyazawa and Simon Hoiberg Olsen, “Millennium Development Goals: What Worked Well and What Should New Sustainable Development Goals Do Differently?” Independent Research Forum 2015, September 20, 2013.

<sup>③</sup> JICA 研究所「ポスト 2015 における開発戦略に関する実証研究」、<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/research/aid-strategy/emerging-aid-agenda/index.html>。

<sup>④</sup> 『つな環』、特集リオ+20 を市民参加と協働の観点から振り返る、第 20 号、2012 年 10 月。

“起身行动，打击贫穷”（Stand Up, Take Action）运动。截至2014年4月15日，已有73家非政府组织参加了“全球消除贫困联盟—日本”。2013年，该组织提出了关于2015年后议程的五条提案，分别是：实现消除绝对贫苦和饥饿；全世界实现无贫富差距、无不平等的社会；为下一代留下更好的地球；为实现目标，所有的政府、企业和市民社会均承担起责任和作用；为了实现目标，制定世界全体分担资金的计划。<sup>①</sup> 全球消除贫困联盟—日本还与日本国际协力机构、国际合作NGO中心等共八个团体成立了名为“超越千年发展目标—日本”（Beyond MDGs Japan）的组织，从2012年8月20日至2013年4月30日开设公开网页，主动寻求日本各界对于2015年后议程的意见，作为向日本政府特别是外务省提案的基础。<sup>②</sup> 此外，国际开发学会、国际健康医疗学会等机构也以研讨会、圆桌会议、“世界咖啡馆对话”（world cafe）等多种形式组织了关于2015年后议程的政策讨论。

#### 四、结语：特点与启示

与MDGs仅由联合国最终设定政策目标不同，拟议中的2015年后议程将诉诸政府间谈判，这为包括发达国家和发展中国家在内的所有国家基于自身核心利益表达政策偏好提供了更大的外交空间。综上所述，日本在2015年后议程的政策讨论过程中表现出以下五个特点。

第一，无论是与北欧国家等中等发达国家，还是与巴西等发展中大国相比，日本尽管参与了制定2015年议程的绝大部分组织和活动，但其政府行为并不十分积极，与其在制定MDGs时的表现相比，亦有不小差距。这种横向与纵向上体现的双重差异，与国际社会力量结构的变化以及日本自身“援助外交”能力和意愿的调整息息相关。在过去的近十年中，日本的国际合作战略出现了显著的变化。随着经济实力和财力不复往日厚势，以日元贷款为中心的传统对外援助日益面临困境。

根据2014年版日本《外交蓝皮书》，安倍晋三政府的外交政策主要围绕

---

<sup>①</sup> 動く→動かす「ポスト2015年開発枠組みに向けた5か条の提言」、<http://gcapj.blog56.fc2.com/blog-entry-265.html>。

<sup>②</sup> Beyond MDGs Japan、<http://beyond-mdgs-japan.org/index.html>。

以下四大重点展开：强化日美同盟、强化与各邻国的合作关系、强化经济外交以促进日本经济的重建、为全球问题作出更大贡献。<sup>①</sup> 推进 2015 年后议程与上述四点特别是后三点均紧密相关。为此，日本政府在制定 2015 年后议程中提出的目标是“灵活运用日本的优势所在，主导制定高效的下期计划，提升日本国际存在感”。尽管如此，从其迄今为止的表现来看，或许离“主导”的目标仍有较大距离。

第二，整体积极性的下降导致日本政府尚未制定全面的立场文件，也缺乏对于所有议题的综合性阐述，而是追求若干政策领域的“重点化”。健康、防灾等领域的实际经验（know-how）被日本认为是新时期应着力加强和充分利用的“比较优势”和再度赢得国际社会赞誉的良机。<sup>②</sup> 这也充分体现出日本在若干“重点领域”国内“比较优势”的外化。<sup>③</sup>

与此同时，日本政府对于其他国家提出的某种主张仍有所保留，例如日本担心发达国家与发展中国家阵营的对立有可能强化，前者是 SDGs 的首要对象，而后者则以消除贫困为己任。此外，日本在发展援助资金的筹措、如何看待各国国内贫富差距、技术转移与资金援助的关系等一系列问题也存在不同见解。<sup>④</sup>

第三，在政府积极性有所弱化的情况下，日本的市民社会和非政府组织起到了较为积极的作用，因此，国内的政策讨论与舆论宣传不失充分。首先，从经合组织、日本内阁府、国际协力机构、国际协力推进协会等多个机构的舆论调查来看，尽管日本国民对对外援助的支持度随着本国经济状况有所起伏，对 ODA 的适当规模和实际使用存在一定的疑问，但总体上对国际合作特别是对发展中国家的援助持支持态度。这成为日本各界积极参与 2015 年后议程讨论的基础民意和草根支持力量。<sup>⑤</sup>

① 外務省「平成 26 年版外交青書要旨」、2014 年 4 月、7-12 頁。

② 「世界銀行総裁ジム・ヨン・キム氏——防災・医療で日本は貢献を」、『日本経済新聞』、2013 年 12 月 2 日、朝刊、4 頁。

③ 贺平：《区域性公共产品与东亚的功能性合作——日本的实践及其启示》，《世界经济与政治》，2012 年第 1 期。

④ 南博「ポスト 2015 年開発目標」、国連フォーラム、2013 年 11 月 17 日。

⑤ 外務省地球規模課題審議官組織「ミレニアム開発目標(MDGs)とポスト MDGs」、2013 年 2 月、2 頁。

其次，长期以来，与欧美发达国家相比，日本的非政府组织一直被认为处于后发和弱势地位。但随着民主社会的深入发展和国内政治气候的变迁，日本的非政府组织在过去十余年间内在对外援助等“低政治”领域事实上开始扮演起日益重要的角色。这也与全球市民社会和信息技术的迅速发展密不可分。近几年来，发达国家对发展中国家的资金援助中，民间资金已达到 ODA 总额的 2.5 倍左右。由于战后在国际舞台上特殊的国家身份特别是与周边大国复杂而微妙的双边关系，日本政府也乐于利用这些非政府组织扩大国际空间，借助国际市民社会的网络以及一轨半或二轨等更好地宣传日本的政策主张，提升日本在国际合作中的好感度和影响力。2003 年制定的日本新 ODA 大纲就曾明确提出，应“促进与国内非政府组织、大学、地方公共团体、经济团体、工会团体等的伙伴关系”。

第四，从整体上看，参与主体更为多元，朝野政党、政府部门、大学和研究机构、非政府组织、市民社会、企业等各界代表都融入了这一进程，并保持了相对频繁和密切的互动。其中，自民党等主要政党通过各个省厅等行政部门，与上述研究机构和非政府组织加强联系。例如，除了已有的“非政府组织—外务省定期协议会”之外，2012 年至 2013 年，日本外务省与各个非政府组织共召开了九次关于 2015 年后议程的意见交换会。诸多非政府组织还单独或通过“共同请愿书”等形式，呼吁各大政党在制定其“政权公约”时将解决世界贫困问题和实现 MDGs 作为国际合作领域的最优先课题，并在相关重要国际会议前后通过提案、请愿、声明等多种形式发表意见。<sup>①</sup> 日本最主要的经济团体——经团联也在其环境安全委员会和自然保护协议会内设立了“里约+20 特别小组”，并保持与日本政府代表的意见磋商和信息交换。

外务省和环境省是日本政府参与 2015 年后议程制定的两个最主要的省厅，前者设立了“全球问题审议官组织”，后者不但成立了“关于可持续发展目标的讨论准备委员会”，还连续发布了研究课题。此外，国土交通省也部分参与了议程制定活动。前述三大研究机构共同承担的研究课题就得到了环境省 2012 年度的经费支持。在此基础上，环境省又设定了 2013—2015 年

---

<sup>①</sup> 具体可参见オックスファム・ジャパン、国際協力 NGO センター (JANIC)、アフリカ日本協議会等多个 NGO 的网站。

度“关于可持续发展与治理的综合研究（Post 2015）”。<sup>①</sup>

第五，政策讨论和立场宣示的手段更为多样，以政策简报、工作论文、专业期刊论文、会议纪要、项目报告、白皮书、深度评论等多种形式积极在国际上“发声”，并充分利用网络特别是社交媒体和开源期刊等新兴载体以英文在第一时间发表。这一方面表现出与以往传统有所差别的、更为国际化的特色，另一方面也更为迅捷、有效地传递了日本的立场和观点，一定程度上增强了日本在这一议题上的话语权和影响力。例如，日本各大非政府组织积极寻求国际合作和协调，参与并组织起更大范围的国际市民社会网络。地球环境战略研究机构参加了斯德哥尔摩环境研究所、世界能源研究所等全球多家可持续发展机构组成的“2015 年后可持续发展议程独立研究论坛”（IRF2015）。而全球消除贫困联盟—日本本身也是全球最大的旨在消除贫困和不公的市民社会运动的重要分支。拯救儿童（Save the Child）、乐施会（Oxfam）等国际非政府组织的日本分支机构也积极投入这一政策讨论。

鉴于安倍政府的某种“大国志向”以及“积极的和平主义”、“地球仪外交”等战略宣示，国际发展援助在日本外交中的重要地位有望继续保持乃至进一步提升。而其参与制定 2015 年后议程又与美日同盟和日本的周边外交、“修宪”等日本国内的重大议事日程、“安倍经济学”的成效、日本社会的民意变化、日本的国际意见领袖的作用等一系列动态因素息息相关，因此这一进程值得持续关注。

[收稿日期：2014-04-28]

[修回日期：2014-05-29]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> POST2015、<http://www.post2015.jp/index.html>。